

N° 372386

Chambre nationale des services d'ambulances

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 30 janvier 2015

Lecture du 24 février 2015

## CONCLUSIONS

### M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Les tarifs des transports sanitaires privés servant de base au remboursement par l'assurance maladie sont fixés par une annexe tarifaire à la convention du 26 décembre 2002 conclue entre les caisses nationales compétentes et les organisations les plus représentatives des entreprises de transport sanitaire. Ils font l'objet d'une actualisation annuelle, par avenant. Ces tarifs sont aussi des plafonds : ils constituent, trivialement, le prix auquel le transporteur conventionné s'engage à facturer ses prestations, et dont il obtient en principe directement le versement par les caisses, à hauteur de la part remboursable, dans le cadre du tiers payant prévu à l'article L. 322-5-1 du code de la sécurité sociale.

Il résulte du code général des impôts et, en particulier, du 3° du 4. de son article 261, qu'est seul exonéré de la taxe sur la valeur ajoutée « *le transport de malades ou de blessés à l'aide de véhicules spécialement aménagés à cet effet* », c'est-à-dire les ambulances. Les véhicules sanitaires légers, les VSL, qui sont « *spécialement adaptés* » pour le transport sanitaire, sans être « *spécialement aménagés* » au sens de l'article R. 6312-8 du code de la santé publique, ne relèvent pas de cette exonération instituée en 1990. Pour eux, les tarifs conventionnels sont donc des prix TTC.

L'une des organisations signataires de la convention, la Chambre nationale des services d'ambulances - CNSA, qui défend aussi les intérêts des VSL, s'est émue auprès du directeur général de l'UNCAM de l'absence de répercussion sur ces tarifs de l'augmentation de la TVA de 5,5 à 7 % puis, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à 10 %. L'UNCAM a estimé que les tarifs n'avaient pas à être automatiquement revalorisés en fonction de l'évolution de la TVA. La CNSA vous saisit de ce désaccord par la voie du recours direct en interprétation de la convention de 2002.

Saisi par vos soins en juillet dernier, le Tribunal des conflits a jugé par une décision du 8 décembre dernier (n° 3980) que cette convention revêtait le caractère d'un acte administratif. Il n'y a donc plus de difficulté de compétence. En revanche – et comme souvent avec les recours directs en interprétation – vous n'en avez pas fini avec les questions préalables. Il vous faut en effet répondre aux conclusions à fins de non-lieu présentées par l'UNCAM. Celle-ci soutient qu'il n'y a plus de litige né et actuel justifiant que vous statuiez, dans la mesure où la TVA à 10 % a finalement été intégrée aux tarifs par un avenant n° 7 à la convention, conclu le 25 mars 2014 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Pour prendre position, il faut en revenir à l'objet du recours direct en interprétation devant le juge administratif. Celui-ci a pour objet la résolution d'un litige « *né et actuel* ». C'est une condition de sa recevabilité, qui vise à éviter un dévoiement de cette voie de recours vers une forme de consultation juridique qu'il n'appartient pas au juge administratif de délivrer dans ce cadre<sup>1</sup>. Comme l'indique le Cours du Président Odent (p. 2161), le requérant doit justifier qu'un droit lui appartenant est nié par une personne tenue de respecter ce droit et qui est en mesure d'y porter atteinte. Le respect de cette condition s'apprécie à la date d'introduction du recours (CE, Section, 11 mai 1956, Compagnie des Transports en commun de la région de Douai, Rec. p. 203)<sup>2</sup>. L'absence de litige né et actuel dès l'origine vous conduit ainsi à rejeter des conclusions à fins de non-lieu, au profit d'une irrecevabilité (CE, 28 février 1968, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, n° 55510, au Rec.). En revanche, la résolution de ce litige en cours d'instance, par exemple par un accord entre les parties sur le sens de l'acte (CE, 7 décembre 1900, Lacore, Rec. p. 743) ou une exécution sans réserve de ce dernier (CE, 9 mai 1913, Compagnie parisienne de l'air comprimé, Rec. p. 546), justifie le prononcé d'un non-lieu à statuer. Il faut y voir le signe de la logique éminemment opérationnelle qui est celle du recours en interprétation, et qui vous a aussi conduit à le ranger dans les contentieux de pleine juridiction, le juge devant tenir compte de l'ensemble des circonstances de droit et de fait à la date de sa décision (CE, 9 juillet 2010, L..., n° 313989, au Rec.).

L'objet du recours direct en interprétation est en outre circonscrit aux litiges dont la résolution incombe au juge administratif. Vous jugez en effet qu'il n'est pas recevable si les litiges auxquels peut donner lieu l'application de l'acte administratif à interpréter relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire<sup>3</sup>. Dans ce cas, la juridiction administrative ne peut être saisie que sur renvoi de l'autorité judiciaire<sup>4</sup>.

En l'espèce, les litiges tarifaires entre les transporteurs sanitaires et les caisses de sécurité sociale relèvent du contentieux général de la sécurité sociale, donc des tribunaux des affaires de sécurité sociale, juridictions de l'ordre judiciaire (V. à propos des médecins : Cass. Soc., 26 mai 1952, Bull. n° 465 ; Cass. Soc., 6 février 1985, Bull. n° 88)<sup>5</sup>. Toutefois, dès

---

<sup>1</sup> Selon le cours du Président Odent, qui qualifie ce recours de « *tout à fait exceptionnel et même anormal* », l'expression de litige né et actuel vise « *les cas dans lesquels le requérant justifie qu'un droit lui appartenant est nié par une personne tenue de respecter ce droit, à la double condition que la personne qui nie le droit dont il s'agit soit en mesure d'y porter atteinte et que sa négation soit fondée sur l'interprétation d'un texte ou de l'acte dont l'interprétation est sollicitée. Autrement dit, la position négative doit être le fait d'une personne à qui le droit impose une obligation et qui prétend échapper à cette obligation en raison de la portée qu'elle donne à l'acte à interpréter* ».

<sup>2</sup> CE, 26 mai 1971, Ministre de l'Équipement et du logement et Société Le Val d'Oise, n° 77323, au Rec.

<sup>3</sup> CE, 28 novembre 1979, C..., p. 432 ; CE, 15 juillet 1957, Société industrielle des oléagineux, Rec. p. 489 ; et à propos d'un acte réglementaire : CE, Section, 17 mars 1972, D..., n° 80517, Rec. p. 228

<sup>4</sup> Précisons que, contrairement à ce qu'indique le *Droit du contentieux administratif* du Pr Chapus (n° 858, 3°), il est de jurisprudence constante qu'il s'agit bien d'une question de recevabilité du recours, et non de compétence du juge administratif, celle-ci étant établie dès l'instant où l'acte qu'il s'agit d'interpréter revêt un caractère administratif.

<sup>5</sup> Nous ne pensons pas que l'application des tarifs conventionnels puisse donner lieu à un retrait d'agrément, acte administratif. L'article L. 6312-3 du code de la santé publique le prévoit en cas

l'instant que la convention constitue un acte administratif<sup>6</sup>, les mesures de déconventionnement que les caisses peuvent prendre à l'encontre des entreprises de transport sanitaire relèvent de la compétence du juge administratif, selon la jurisprudence du Tribunal des conflits<sup>7</sup>.

En l'occurrence, on peut considérer, non sans quelque effort, qu'à la date d'introduction du présent recours, un désaccord d'interprétation opposait la CNSA<sup>8</sup> à l'UNCAM sur l'interprétation de la convention, conduisant à leur dénier le droit à répercuter la TVA et les exposant éventuellement à des sanctions conventionnelles. Signalons tout de même qu'une telle répercussion se serait en partie heurtée à une impasse, puisque le mécanisme légal du tiers-payant aurait tout simplement conduit les caisses à refuser le paiement du différentiel. Mais l'UNCAM reconnaissait expressément l'existence d'un litige né et actuel à cette date et il nous semble raisonnable de l'admettre.

---

d'inobservation des tarifs fixés par arrêté interministériel (les ministres compétents n'étant pas les mêmes que ceux qui approuvent la convention). Ce dispositif paraît être tombé en désuétude, le dernier arrêté ayant été pris le 26 avril 1996, avant que le dispositif conventionnel soit mis en place. En revanche, le 2<sup>nd</sup> alinéa de l'article L. 322-5-4 du code de la sécurité sociale prévoit l'intervention d'un arrêté interministériel pour la fixation du tarif servant de base au remboursement pour les entreprises non régies par la convention nationale (V. en dernier lieu l'arrêté du 27 décembre 2013).

<sup>6</sup> Ce n'est que pour les mesures de déconventionnement prises en application d'un contrat de droit privé que le juge judiciaire est compétent (TC, 21 juin 2004, M... c/ CPAM de Nancy, n° 3414, aux T. - décision relative à la mise hors convention « tiers payant » d'un pharmacien décidé par une caisse de sécurité sociale en cas de constatation de manquements dans la délivrance de médicaments ou d'erreurs de tarification, simple application du protocole local de droit privé qui prévoyait une telle mesure).

<sup>7</sup> Il est en effet jugé, à propos des conventions médicales, que ces mesures traduisent l'exercice de prérogatives de puissance publique (TC, 12 février 2001, G..., n° 03222, au Rec.), solution que vous avez reprise à votre compte (CE, 13 octobre 2003, M..., n° 257718, aux T.). L'article L. 162-34 du code de la sécurité sociale, qui confie cette compétence aux TASS, ne peut en effet trouver application faute de ratification de l'ordonnance du 24 avril 1996, qui est intervenue hors champ de l'habilitation législative (TC, 20 octobre 1997, A..., n° 03032, au Rec.). Sa version antérieure, qui reconnaissait compétence au juge administratif, n'incluait pas les transporteurs sanitaires. Sous l'empire de la convention antérieure, la Cour de cassation avait décliné la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître des sanctions conventionnelles à l'encontre des transporteurs sanitaires (Cass. Soc., 28 mars 2002, n° 00-18053 ; 11 avril 2002, n° 00-17168). Sous l'empire de la convention de 2002, plusieurs cours administratives d'appel ont admis la compétence du juge administratif (CAA Bordeaux, 9 avril 2013, n° 12BX00216 ; CAA Marseille, 8 novembre 2012, SARL Ambulances « Le Trefle », n° 10MA04522 ; CAA Nantes, 17 mars 2006, Robert, n° 05NT01063 ; CAA Lyon, 3 décembre 2009, Société Lys Ambulances, n° 07LY01772).

<sup>8</sup> Nous nous sommes interrogé sur le point de savoir si la CNSA elle-même se trouvait en litige avec l'UNCAM. Une décision du 28 juillet 2000, Syndicat des entreprises de petits trains routiers (n° 210057, au Rec.) nous a fait hésiter à cet égard, en ce qu'elle laisse entendre que des conflits entre les membres d'un syndicat professionnel et des communes ne caractérisent pas un litige né et actuel en ce qui concerne le syndicat lui-même. Mais ni les conclusions, ni le fichage ne se placent sur ce terrain de principe, et vous avez déjà admis, à juste titre à notre avis, la recevabilité du recours en interprétation d'une organisation en raison de litiges actuels mettant ses membres aux prises avec l'administration (CE, 21 mai 1986, Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux des centres universitaires, n° 48495-53048, au Rec.).

En revanche, il apparaît que le problème est résolu pour l'avenir. L'avenant n° 7 a en effet revalorisé les tarifs à due concurrence de la hausse de la TVA à 10 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les transporteurs sanitaires ont donc finalement obtenu satisfaction sur le montant des tarifs.

Sans doute l'interprétation de la convention elle-même n'a-t-elle pas perdu tout intérêt. Les transporteurs restent exposés à une nouvelle hausse de la TVA qui ne serait pas prise en compte par un nouvel avenant. Pour autant, cette perspective purement hypothétique ne saurait suffire à considérer qu'il subsiste un litige né et actuel. L'intérêt de votre intervention serait ici purement doctrinal.

On peut par ailleurs envisager l'éventualité que des caisses infligent à l'avenir des sanctions à des transporteurs qui auraient spontanément répercuté la TVA avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Votre jurisprudence, peu fournie sur ce point, semble ne pas exclure par principe le recours direct en interprétation en présence de litiges en cours ou à venir portant sur des droits et obligations passés. Vous avez par exemple statué sur un recours en interprétation d'un contrat qui ne pouvait plus créer d'obligations à la charge du cocontractant dès l'instant qu'un décret lui avait substitué un nouvel opérateur (CE, 22 juin 1962, Commune de Saint-Barthélémy-de-Séchilienne, n° 52047, Rec. p. 421).

Mais encore faut-il qu'un litige existe ou subsiste. Comme l'indiquait C. Maugué dans ses conclusions sur l'affaire Syndicat des entreprises de petits trains routiers du 28 juillet 2000 (n° 210057, au Rec.), vous exigez que le requérant établisse la « *virtualité quasi-certaine du litige* ».

Or en l'occurrence, la CNSA ne s'est fendue d'aucune contradiction aux conclusions à fins de non-lieu de l'UNCAM, reprenant le moyen d'ordre public transmis aux parties. Elle n'a nullement indiqué que des transporteurs étaient entrés en dissidence avant 2015 et se seraient ainsi exposés à des sanctions conventionnelles à venir, ou qu'elle aurait elle-même diffusé un tel mot d'ordre. Elle a seulement incité ses ressortissants, fin 2013, à faire grève pour contester l'absence d'avenant intégrant la TVA à 10 %. Il est d'ailleurs tout à fait douteux que certains d'entre eux aient pris l'initiative d'une répercussion sauvage, alors qu'ils savaient depuis mars 2014 que les tarifs ne changeraient qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, que l'UNCAM avait indiqué en amont qu'elle ne souscrivait pas à l'interprétation de la CNSA et que, comme on l'a dit, le mécanisme du tiers-payant les contraignait à une certaine discipline. Quoiqu'il en soit, si nous ne sommes pas par principe hostile à une orientation libérale en matière de recours en interprétation, dans une optique de prévention du contentieux, encore faut-il que le requérant consente un effort minimal d'argumentation et que le juge n'ait pas à imaginer lui-même les litiges auxquels pourrait éventuellement donner lieu l'application de l'acte en cause. Nous pensons par conséquent que, du fait de l'intervention de l'avenant, le litige a perdu toute actualité et qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le présent recours.

Si vous ne nous suivez pas sur ce point, nous vous invitons, au fond, à retenir la thèse de l'UNCAM. Les tarifs fixés par les avenants tarifaires à la convention ne sont pas des tarifs hors taxes. Avant que la TVA n'augmente, les transporteurs sanitaires se bornaient à facturer le tarif conventionnel, et non le tarif majoré de la TVA. D'ailleurs, les arrêtés annuels fixant les tarifs précisaient initialement que ces derniers s'entendaient toutes taxes comprises. Ce n'est qu'à partir de 1990 que cette précision a disparu, l'arrêté du 24 janvier 1990 prévoyant

une revalorisation destinée à compenser les effets sur les charges de l'exonération de TVA « applicable au secteur d'activité ». Il semble qu'on ait alors perdu de vue que les VSL restaient, eux, soumis à la TVA.

Quoiqu'il en soit, les tarifs conventionnels sont des tarifs opposables aux professionnels comme aux assurés sociaux. Leur montant détermine celui des dépenses prises en charge par la sécurité sociale et celui du ticket modérateur des assurés, calculé en pourcentage des tarifs. Ils ne sauraient évoluer qu'à la suite d'un avenant tarifaire, conclu dans les conditions prévues à l'article L. 162-15 du code de la sécurité sociale, avec approbation par arrêté ministériel. C'est ce que rappelle l'article 19 de la convention, qui précise qu'elle donnera lieu à avenant en cas de modification des dispositions législatives ou réglementaires ayant une incidence sur la tarification<sup>9</sup>.

**PCMNC au non-lieu à statuer sur le présent recours et au rejet des conclusions présentées par l'UNCAM au titre des frais irrépétibles.**

---

<sup>9</sup> L'article L. 6312-3 du code de la santé, en ce qu'il prévoit que « *la législation en vigueur sur les prix s'applique aux tarifs de transports sanitaires* », n'y change rien. Il s'agit de la simple reprise, en janvier 1986, de l'article 8 du décret n° 73-384 du 27 mars 1973, qui prévoyait que les tarifs étaient fixés en application de la législation en vigueur sur les prix, c'est-à-dire dans le cadre du système de prix administrés résultant de l'ordonnance de 1945 et abrogé par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (CE, 24 novembre 1978, L... et autres, n° 01512, au Rec.). Cette disposition n'a nullement pour objet de prévoir une répercussion automatique des hausses de TVA sur les tarifs, et encore moins sur les tarifs conventionnels, puisqu'elle traite exclusivement des tarifs fixés par arrêté interministériel.